

从远郊到新城:

上海南汇地区 人口发展战略研究

严平均 任 远 沙神才 主编

cong
YUANJIAO
dao **XINCHENG**

Shanghai Nanhui diqu
renkou fazhan
zhanlue
yanjiu



上海科技教育出版社

从远郊到新城:

上海南汇地区 人口发展战略研究

严平均 任 远 沙神才 主编

江苏工业学院图书馆
藏书章

Shanghai Nanhui diqu
renkou fazhan
zhanlue
yanjiu



上海科技教育出版社

图书在版编目(CIP)数据

从远郊到新城:上海南汇地区人口发展战略研究/严平均,任远,沙神才主编. —上海:上海科技教育出版社, 2005.12

ISBN 7-5428-3997-7

I. 从... II. ①严... ②任... ③沙... III. 区(城市)-人口规划—研究—上海市 IV. G924.23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 130127 号

从远郊到新城:

上海南汇地区人口发展战略研究

主 编 / 严平均 任 远 沙神才

责任编辑 / 龚 擎

封面设计 / 汤世梁

出版发行 / 世 纪 出 版 集 团

上海科技教育出版社

(上海市冠生园路 393 号 邮政编码 200235)

网 址 / www.ewen.cc

www.sste.com

经 销 / 各地新华书店

印 刷 / 常熟文化印刷有限公司

开 本 / 850×1168 1/32

字 数 / 235 000

印 张 / 10.125

版 次 / 2005 年 12 月第 1 版

印 次 / 2005 年 12 月第 1 次印刷

印 数 / 1-1000

书 号 / ISBN 7-5428-3997-7/K·14

定 价 / 25.00 元

序 一

远郊还是新城,是决定南汇未来发展的根本问题。随着南汇撤县建区、随着上海郊迁扩散的深化和对郊区发展的重视、随着临港新城建设的迅速推进,南汇的经济区位和功能定位都发生了巨大变化,从远郊的农业县转变成为现代城市城区的组成部分和新兴城市化地区,使南汇成为上海国际大都市的重要功能区和前沿地区之一,并因此使南汇具有了前所未有的良好发展机遇,处在了跨越式发展的初期。

这种社会经济结构的巨大变动,必然和当前的人口状况产生相互的影响。快速的结构性变迁与发展必然带动南汇地区人口总量和结构的各方面变化,同时人口的现状和发展趋势则制约了南汇未来发展的能力、速度、方向和过程。在促进南汇地区人口、经济、社会、资源与环境可持续发展的过程中,我们需要对人口发展的根本战略进行长远的考虑,提出适合的人口目标规划、人口总量、结构和空间布局调整的思路 and 对策,并从人口与发展的综合关系中为南汇地区健康稳定发展提出相应的政策建议和发展选择。

从2003年10月到2004年12月,由上海市人口和计划生育委员会牵头,上海市南汇区人口和计划生育委员会组织协调,复旦大学人口研究所的专家学者组织进行研究,开展了《上海南汇地区

序

一

人口发展战略研究》课题。该课题对南汇发展过程中相关的人口问题,对人口与发展的综合战略进行了系统研究。该研究无疑是非常及时和非常有针对性的,这份沉甸甸的研究报告则充分反映了研究者的心血。研究针对南汇跨越式发展迫切需要解决的若干重要问题和关键问题,在深入调研和科学分析的基础上提出了自己的判断和结论。南汇的人口将会发展到多少?南汇的人口究竟以多少为宜?南汇的人口发展和上海大都市区整体发展的关系如何?南汇人口的总量、结构、布局特征与南汇未来发展存在怎样的积极作用和消极作用?南汇人口城市化和“三个集中”如何推进?临港新城建设对南汇人口发展带来何种影响?南汇迅速发展过程中在人口、就业与社会保障方面存在哪些矛盾?等等。这项研究从理论结合实际的高度,对南汇地区整体发展具有相当强的咨询价值和积极的指导意义。

南汇面临的巨大发展,将不断展现出一幅幅充满生机和活力的改革画卷。在这一酝酿过程中所产生的问题和矛盾,提出的科学规划和前瞻性的设想,为学术研究提供了一个研究城郊关系、农村城市化、现代都市发展、都市区管理体制变革的很好的试验田。南汇人口、经济、社会、资源与环境的协调发展,也将产生越来越多的新问题,需要进行深刻剖析和提出有针对性的对策。在这一过程中,越来越需要加强专家学者对重大改革的咨询决策作用,需要推进学校和政府有关部门的密切合作。鼓励更深入的发展研究,是南汇跨越式发展的需求,也是南汇更好地实现科学发展的要求。上海具有非常丰富的科研资源和一流的研究学者,应积极鼓励富有创见的理论研究者更好地为南汇发展出谋划策,为南汇地区发展解决重要问题,为南汇发展设计规划科学和长远的发展思路,这也是南汇区政府制定科学的决策和指定科学的发展战略的重要财富,

是更好地实现科教兴区的重要手段。

我欣然为本研究报告作序，就是充分感受到这项研究对南汇人口与发展的重要积极意义，也希望相关的研究不断继续和深入，使南汇地区的人口、经济、社会、资源与环境的可持续发展能不断迈上新的台阶，使南汇地区实现更健康稳定的良性发展，让南汇成为上海建设国际大都市的重要功能区域，使南汇发展为上海发展乃至全国发展作出更大的贡献。



上海市南汇区区长

2005年4月28日

序 二

我很高兴为本项研究成果作序,有两个原因。第一,这项研究与我这几年来思索的一个主题是一致的,就是人口计生部门能为城市发展与城市管理发挥什么作用以及如何发挥作用?人口因素和社会、经济、资源、环境等要素紧密联系,是构成城市与区域可持续发展体系的一个重要环节。因此,我们在进行城市与区域的发展规划时,就应该充分考虑人口因素的影响,并应思考利用良好的人口管理和人口综合调控,为城市发展创造更良好的人口环境,并更好地促进人口、经济、社会与资源、环境的协调发展。这种作用在当前阶段尤其突出和重要,因为我们的人口管理工作面临着从“小人口”向“大人口”的转变,就是说从单纯的人口与计划生育服务和管理,向更为综合性的人口与发展综合管理转变。在这种背景下,要求我们对人口研究的视野不断突破、不断提升,要以职能部门的具体工作为基础,并更加重视对人口与发展各方面关系的整体把握。需要从动态的、综合的和科学的视野研究人口与城市发展。所谓动态的视野,就是看到人口数量结构和产生的各种问题本身是随着城市发展、科技进步等不断发展变动的;所谓综合的视野,就是看到人口因素本身是随着经济产业结构、社会分层和资源环境关系不断适应和变化的,并与发展的各个环节、各个要素发生相互作用

和影响;所谓科学的视野,就是要充分认识到人口变动具有内在的规律性,而这种规律性对于城市发展具有重要的影响。第二个原因是,我很欣喜地看到,这是一项对小区域人口发展的探索和比较成功的研究成果。所谓小区域,就是相对于城市整体功能并不完整的、有特别的区位和功能的、与城市整体和其他小区域发生密切联系的空间地域,或者说是城市功能区域。在这样的区县功能区域层次上,如何针对自身的功能和定位来开展人口规划,进行人口与发展综合研究还需要理论上的建树和梳理,并需要更为扎实的实证探索。整个研究从大人口观和小区域人口综合管理的思路出发,从南汇地区人口与发展的基本态势和实际问题着眼,密切结合南汇跨越式发展的区情来讨论南汇地区的人口与发展,对南汇地区的城区发展是非常有指导意义的,也能够对其他小区域人口与发展做出重要的理论启示和研究思路的指引,并对上海建设国际大都市的战略目标有促进和映衬的作用。从“小人口”向“大人口”的拓展和转变,仍处于刚刚起步的阶段。这一过程需要研究学者更为综合的研究,也需要相关体制的创新。我对这一研究中表现出的综合的思路和细致深入的实证研究表示赞赏,因此欣然为本研究作序,希望上海各个区县的人口与发展研究越来越深入,希望上海乃至整个长江三角洲的人口研究和人口管理工作能不断创新,走在全国前列,不断为全国人口与计划生育工作创造新的经验,作出新的贡献。是为序,并与人口科学学者共勉。



上海市人口和计划生育委员会主任

2005年4月18日

目 录

contents

导论 大都市地区视野下的南汇地区人口发展战略 / 1

第一章 跨越式发展的南汇与小区域人口发展战略;研究的

总论 / 13

第一节 功能和区位的跨越式变化 / 13

第二节 小区域发展与人口发展 / 23

第三节 都市区整体格局变动下的小区域人口发展 / 32

第二章 南汇人口的历史变迁与现状特点 / 46

第一节 南汇人口总量变动 / 46

第二节 人口结构与分布 / 59

第三节 南汇人口现状分析 / 73

第三章 功能和区位定位下的南汇地区小区域适度人口

规模 / 81

第四章 南汇区产业结构调整与人力资源发展 / 110

第一节 都市化步伐下的南汇区产业结构调整与发展 / 112

目

录

第二节 南汇区产业结构调整过程中人力资源配置的结构
变动和发展 / 129

第三节 产业结构调整与就业结构变动吻合程度的分析 / 144

第四节 产业结构调整过程中人力资源发展的优化 / 163

第五章 远郊区城镇化发展与区域人口空间变动 / 176

第一节 城市化发展阶段和远郊区人口变动 / 177

第二节 城镇化水平测量方法与南汇人口城镇化的历程 / 190

第三节 南汇城镇体系发展历程和未来规划 / 200

第四节 临港新城建设与城镇化发展阶段 / 218

第六章 南汇地区中长期人口发展的预测分析 / 223

第七章 南汇地区人口发展的战略规划和人口综合调控
研究 / 252

第一节 南汇地区人口与发展的主要问题 / 252

第二节 促进南汇地区人口发展的基本战略 / 258

第三节 促进南汇人口发展战略的综合调控政策和措施 / 263

附录 南汇地区人口发展主要指标数据汇总表 / 275

参考文献 / 307

后记 / 312

导论

大都市地区视野下的南汇地区 人口发展战略

地处上海大都市远郊的南汇地区，正面临着一种翻天覆地的变化。2001年南汇撤县建区，可以作为这种变化的起点和标志，说明了南汇从传统农业县的定位，转而成为上海国际大都市的重要功能城区。随着上海郊迁扩散的深化和对郊区发展的重视，以及临港新城建设、二港南汇定位的提出和大量投资项目的涌入，这些力量综合地将南汇推到上海国际都市发展舞台的前沿，为南汇地区发展描绘出绚丽的愿景。这样一种功能和区位定位必将对南汇地区人口发展的状况和态势产生深远的影响，而人口总量、结构和环境也制约着南汇地区的发展。南汇未来的跨越式发展和人口发展存在动态的相互联系，在南汇发展的起步阶段对这种关系进行准确分析和良好把握是非常必要和重要的。

由上海市人口和计划生育委员会牵头，上海市南汇区人口和计划生育委员会和复旦大学人口研究所合作开展的《上海南汇地区人口发展战略研究》，历时一年，已经完成了内容较为完整和丰富的研究报告。该研究的目的是南汇地区如何针对自身的功能区位和发展定位，确定适合人口发展战略，并将人口发展战略纳入南汇总体的

社会发展规划中。研究的内容分析了南汇地区人口发展的基本现状、基本态势、基本演变规律、比较合理和理想的发展目标,以及存在的主要问题,在此基础上确定人口发展的基本战略,讨论实施对人口的综合调控政策。通过为南汇发展创造良好的人口环境,推动南汇实现跨越式腾飞,并更好地促进上海大都市区的整体发展。

小区域的人口发展战略

南汇地区的人口发展,不能就南汇谈南汇,而应该站在上海大都市区整体功能区位的定位及演化的背景下加以考虑。南汇地区的人口发展,是一种小区域的人口发展。首先,在上海大都市区视野下,南汇具有自身的功能和区位定位,将成为新兴工业产业基地、现代居住区、现代城区、新兴城市化地区与国际大都市重要组成部分,这就要求有相适应的较为合理的人口目标。第二,南汇在空间上和功能上是一个开放性的区域,不断地和其他区域发生着功能的互补,其中包括食品、能源、从业人口、资金等的充分互动,尤其是产业的空间分布和产业的变化,影响了人口就业格局、居住格局的变动。第三,南汇在上海城市地区中的地位、作用,在城市化的不同阶段,它的人口变动的方向和程度是不同的。当前,上海处于从前期郊迁扩散向深度郊迁扩散的过渡时期,南汇地区面临着迅速发展的城市化和不断增加的人口导入,这些都对这一地区人口发展产生影响。因此,区域功能定位和区位变化、大都市产业郊迁扩散、城市化的推进和人口空间结构的变动影响着南汇区人口的发展,这构成我们研究南汇地区人口发展的基本观点。

人口发展的基本战略

如果高起点对南汇人口发展战略进行概念性设计,主要包括

以下一些基本内容:

(1) 人口导入。南汇发展的根本问题不是人口控制的问题,而是人口发展的问题。在对待人口的态度上不能作茧自缚,而应该放开心胸,吸纳一切南汇发展需要的人口,尽可能地扩大南汇人口规模。从南汇建设现代产业地和高度城市化的新城角度出发,人口不足是南汇发展的基本问题,南汇人口总量的提高显得迫切和必要。人口导入不仅要重视承接郊迁扩散的人口,重视吸纳中心城区更新改造的动迁人口,更要有开放的心胸,兼收并蓄,大量吸纳包括外省市的迁移和流动人口。同时,南汇的人口导入和中心城区人口控制、全市人口总量调控和都市区人口合理布局是相联系的。

(2) 人口提升。在人口导入的过程中,南汇应更重视吸纳高科技人口、高教育程度人口等高端人口,通过积极人口导入来促进人口结构的更新。“问渠哪得清如许,为有源头活水来”,人口迁移和流动本身就是人力资本投资的重要形式。南汇要适应跨越式发展,就需要改变农业区人口的结构特征,加强对本地人口教育培训,提高教育程度、提高人口的城市化素质、提高人口的劳动技能,通过人口提升使人口真正能适应现代经济产业的需求,适应现代城区和现代新城的需求。

(3) 人口多元化。南汇发展不能定位于只吸纳聚集某种类型的人口。南汇与中心城区不同,具有较为广阔的面积,三次产业同时具备并处于工业化阶段,人口类型过分单一对南汇发展反而是不利的。南汇发展应具备第一产业、第二产业和第三产业的不同类型人口,应具备各种技能、各个阶层的人口,不能只定位于承接上海的弱势群体和低端劳动力,而将南汇全部建设成为上海的高档居住区也是不现实的。必须使南汇保持人口多样性的特点,使社区分层化和多样性,并通过人口社会空间结构的多样化增强城市活

力,促进社区管理体制的形成。

(4) 人口国际化。南汇应发挥临港和临空的独特优势,建设良好的居住环境。大力吸引国际资本来南汇投资,并通过投资流带动人口集聚流,使南汇成为国际人口迁移的居住地。大力培育国际居住社区及与国际社区相配套的教育、卫生服务环境。使南汇成为上海流动人口重要集中居住区之一,并因此带动上海整体的国际化水平。临港新城是上海面向海洋的国际航运中心的载体,人口发展也应面向海洋,通过长期的努力,建设成为上海国际人口和国际人才的高地。

(5) 人口年轻化。南汇是上海老龄化程度较低的地区,同时其农业区的特点使老龄化压力和人口抚养负担相对较轻。南汇应在人口导入时有意识地吸纳年轻劳动力的迁入,通过替代性迁移缓解社会保障压力,并通过劳动就业人口的迁入增强社会保障的积累能力。更主要的是,年轻人口往往是与创业精神联系在一起的,南汇成为年轻人口集聚的地区也自然就成为上海最有活力的地区,应为青年才俊的发展和创业建设更好的舞台和外部环境,青年人口的创业奋斗是南汇持续发展最为深厚和最为根本的推动力。

(6) 就业优先。上海在劳动力成本和土地成本上不占优势,但南汇在大都市区内部仍应发挥劳动力和土地成本的相对优势。南汇应首先成为就业基地,缓解城市总体就业压力。城镇就业和非农产业就业的增长也是使南汇真正能实现农村城镇化的基础,是吸收离土农民最为根本的保证。就业和经济增长是区域发展的良性动力,就业关系到发展的持续和稳定,关系到经济结构调整的实现和人民福利的根本提高。这就要求推进上海产业郊迁扩散的步伐,未来城市就业基地应该从城区向郊区转移。在南汇发展过程中,不能赶时髦,只关注于高新技术产业,不要在产业选择上贪大求高,

仍需要大力发展劳动密集型产业,以第二产业发展为基础为促进就业和城区发展打下坚实的基础。

(7) 加快城市化。上海推进农村城市化和城乡一体化要求加强“三个集中”,是优化郊区产业、城镇、交通、土地、资源、环境布局,实现可持续发展的客观需要。通过加强城镇商品房建设,促进农村人口向新城和重点镇居住集中。通过企业向园区集中和园区发展,促进就业人口聚集。通过土地向规模经营集中,提高土地集约经营,作为推力推动农业人口非农化,使农民进一步脱离土地向城市集中。南汇发展应通过具有产业支持的新城和中心镇建设,实现人口集中,带动人口城市化,促进人口布局合理调整。在“三个集中”过程中引导城镇的合并,将几个镇按照卫星城镇的方式集中在一起,统筹规划。改变城镇低密度,农村高密度的现状,改变城镇体系和人口分布平面化的状况,优化人口布局,通过规模效益提高城市的管理效益。

(8) 人口现代化。南汇人口发展不仅要使农村人转化成为城市人,也需要从传统人转变成为现代人。人口现代化是城市现代化的重要方面。南汇要成为上海建设现代化国际大都市的重要城市区域,其人口婚育、人口素质、人口观念和人口生活方式等各方面都要逐步实现现代化。培育现代生育文明、改变农业社会基础上形成的生育观念和婚育模式。形成现代生活方式和现代文化价值观。要促进农村人口市民化,改变农业社会为基础的观念、生活习惯和市民素质,使其适应现代城市生活,并通过一系列就业和社会保障制度改革,使农民真正转化成为市民。需要强调的是,人口生活方式的现代化还不一定是工业社会下形成的现代观,而应结合城市郊迁扩散和城市化更高阶段的背景,南汇在推动人口现代化中还应形成后工业社会的一些现代理念,在居住行为和生活方式上要

注重人口资源与环境的可持续发展,用科学的发展观来指导人口的现代化。例如,工业社会的现代化是消费的极大膨胀和城市中心区的高楼大厦,后工业社会的人口现代化更提倡循环经济的生产模式,消费的减物质化,强调生活质量和人口资源与环境的协调发展。在人口现代化上,南汇应该吸收一切先进的理念,实现跨越式的发展。

(9) 人口一体化。作为小区域的人口发展,南汇人口发展应与上海大都市区整体发展、乃至长江三角洲区域整体发展为背景,实现人口发展的一体化。小区域的人口发展战略,应与上海的人口规模目标、人口结构、人口布局规划相衔接。南汇应明确小区域功能和发展的定位,考虑都市区内不同区域人口变动所具有的规律性,并在此基础上实现与中心城区和其他小区域的人口分工,包括人口产业分工和人口布局合理分布,实现大都市区内的人口整合。

跨越式发展的人口基础

目前的南汇面临着千载难逢的发展机遇,人口的基本特征构成南汇发展的基础环境,而人口环境的优劣势将或多或少的影响南汇未来的发展。南汇地区人口具有以下基本的特征:

(1) 南汇拥有其他区所没有的人口规模,给南汇社会经济发展提供了充足的人力资本存量。

(2) 户籍人口数量变动相对静止,常住人口规模不断扩大。

(3) 人口自然增长呈负增长状态。但其人口自然负增长状态不太稳定,仍处于变动期。

(4) 人口再生产类型已经完成了向现代型的转变,但是人口现代化滞后于上海市平均水平。

(5) 人口机械负增长现象开始扭转,南汇地区开始由人口导出区逐渐变为导入区。

(6) 流动人口进入加速增长的初期。外来迁入人口的增多以及流动人口的增多,带来了人口活力,不仅为南汇发展提供了各个层次的劳动力资源,还缓解了因老龄化加速而加重的社会负担。流动人口流入规模的扩大,对人口管理提出了严峻的挑战。

(7) 从农业县的基础起步,人口素质偏低,人力资本存量较少,并属于人力资本净流出地区。

(8) 老龄化压力并不严峻。老龄化程度虽然加快,但是相比较市区人口,老年人负担相对较轻。

(9) 人口分布不平衡,大多集中在中西部,人口密度东疏西密。

(10) 城镇化水平仍很低,城镇体系过密化,新城和重点城镇发育不足。

(11) 人口相对静止,地域面积较大,缓解了人地矛盾,减轻了人口压力,为长远发展提供了可能的空间。

可以看到南汇人口发展具有自身的独特特点。这些特点有些构成发展的优势,有些是发展的劣势,因此我们需要尽量地利用人口环境的优势来加速南汇区的发展,同时也要通过一定的政策扶持来降低人口发展的劣势,通过与周边或者更大范围的人口互动来获得南汇经济社会发展的有利环境。

会有多少人?以多少人为宜?

所谓人口预测是在可能的生育、死亡和迁移模式假设下的对未来的判断。我们利用人口分析手段,根据当前人口自然变动和机械变动的规律,按照生育率高、中、低三个方案进行人口预测,可以